

## **ASPEK HUKUM PERENCANAAN TATA RUANG KAWASAN PERKOTAAN DI INDONESIA**

### ***LEGAL ASPECT OF SPATIAL PLANNING FOR CITY SPACE IN INDONESIA***

**Oleh: M. Zuhri <sup>\*)</sup>**

#### **ABSTRACT**

*A City problem is very complicated; it is caused by the needs of human being life, which increases routinely. In solving that problem, it requires the availability solution through regulation. One of the regulations needed is through the City Region Spatial Planning. The people must obey that regulation. It is expected that it could create environmental balancing, sustainability, and finally it can create welfare and justice for people.*

*Keywords: Spatial Planning, City Space.*

#### **A. PENDAHULUAN**

Kota merupakan salah satu tempat kehidupan manusia yang dapat dikatakan paling kompleks, Karena perkembangannya dipengaruhi aktifitas penggunaan perkotaan yang menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan tuntutan hidup. Kota, sebagai suatu proses yang dapat dilihat dari hasilnya dan perkembangannya lebih menonjol dibandingkan dengan kawasan luar kota, serta cenderung lebih menekankan pada sosio ekonomi, dianggap sebagai hasil rekayasa manusia untuk memenuhi kehidupan ekonomi penggunanya. Selain itu, kota juga memperengaruhi kehidupan di segala bidang, yang berdampak pada timbulnya masalah-masalah yang semakin kompleks yang memerlukan pemecahan.

Tata ruang kota adalah wujud struktural dari pola pemanfaatan ruang yang direncanakan maupun tidak. Kondisi penduduk secara sosial maupun ekonomi sangat terkait erat dengan penataan ruang kota, pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam yang ada. Karena itu penataan ruang tersebut sangat berpengaruh pada sumber daya manusia yang berinteraksi dengan tempat, waktu dan budaya masyarakat setempat. Dalam penataan kota, ada beberapa unsur atau elemen yang menjadi pembentuk dalam tatanan kota tersebut, dimana elemen-elemen tersebut sangatlah berpengaruh terhadap pola dan bentuk kota.

---

<sup>\*)</sup> M. Zuhri, S.H.,M.H adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Darussalam, Banda Aceh.

Pembangunan kota yang berkelanjutan harus diawali dengan perencanaan tata ruang kota yang berkelanjutan. Kota berkelanjutan akan terbentuk jika penggunaan ruang di dalamnya diatur secara tepat dan ditaati bersama, sehingga memungkinkan dilaksanakannya pembangunan ekonomi, sosial, lingkungan dan kelembagaan secara optimal. Ketiga aspek ini harus diperhitungkan dalam perencanaan dan penataan kota. Karena pilihan rencana dan tatanan tertentu akan berpengaruh pada pembangunan dan kehidupan yang terjadi di dalam kota.

Secara ekonomis, kota berkelanjutan dapat mewujudkan dua tujuan pembangunan secara seimbang, yaitu pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan. Kota berkelanjutan sebagai kota dimana pencapaian pembangunan sosial, ekonomi dan fisik dilakukan untuk lestari. Sebuah kota berkelanjutan mempunyai pasokan sumber daya alam yang lestari sebagai dasar pembangunan yang dilaksanakannya. Sumber daya alam hanya digunakan sejauh hasilnya dapat menjamin keberlanjutan. Sebuah kota berkelanjutan juga memelihara keamanan jangka panjang terhadap kerusakan-kerusakan lingkungan yang dapat mengancam pencapaian-pencapaian pembangunan.<sup>1</sup>

Pembangunan ekonomi yang tidak merata tentu akan berakibat pada kesenjangan. Kemajemukan rencana dan tata ruang tentu juga dimengerti akan mengakibatkan dampak yang kurang menguntungkan untuk pembangunan kota. Kota bukanlah sebuah pulau yang terisolir. Sebaliknya kota adalah sebuah kawasan yang terbuka dan terhubung dengan kawasan-kawasan lain. Oleh karenanya kota harus merupakan sebuah entitas yang mampu bersaing dan sekaligus bekerjasama dengan kawasan-kawasan lain.

Bagi pengembangan kegiatan perekonomian, akses-akses yang mudah terhadap kantong-kantong tenaga kerja, pusat-pusat jasa nasabah dan pelanggan serta jaringan informasi merupakan hal-hal yang penting dalam pengaturan lokasi. Semua faktor ini amat mempengaruhi perhitungan skala usaha dan dipentingkan oleh semua pelaku usaha. Semua ini sangat berkaitan dengan pengaturan jalan serta jaringan dan fasilitas transportasi kota.

---

<sup>1</sup> Guritno Soerjodibroto, *Tata Ruang Dalam Pembangunan Kota yang Berkelanjutan*, Adeksi, 2006, hlm. 1.

Pengaturan rencana dan tata kota tersebut berpengaruh juga terhadap pengembangan sosial kota. Penataan kota yang dapat memadukan antara kawasan ekonomi dengan berbagai fasilitas umum juga dapat mendukung pengembangan modal sosial. Sebab warga kota dapat melakukan berbagai hal yang berguna untuk meningkatkan kesejahteraan mental dan spriritual.

Dewasa ini, hampir semua kota di Indonesia dihadapkan pada masalah kepadatan lalu lintas, baik di dalam maupun antar kota. Perencanaan dan penataan kota pada umumnya kurang mampu mengantisipasi pertumbuhan kota yang sangat cepat, baik secara demografis maupun ekonomis serta tuntutan pembangunan.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Pengaturan Tata Ruang**

Dalam konsideran menimbang huruf a Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa “ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa ruang itu tidak hanya di darat tetapi juga laut dan ruang udara. Ruang tersebut harus dikelola dengan baik agar dapat mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Definisi dari ruang dirumuskan dengan jelas dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa : “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah,

tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Sedangkan mengenai penataan ruang didefinisikan sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa penataan ruang adalah suatu kegiatan yang integral, tidak hanya terkait dengan perencanaan saja, namun juga bagaimana pemanfaatan serta pengendalian terhadap ruang yang ada, sehingga sasaran akhir yang ingin dicapai dapat terwujud yaitu kesejahteraan dan keadilan sosial.

Ketentuan mengenai kawasan perkotaan diatur dalam pasal 1 angka 25 yang berbunyi :  
“Kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Perencanaan tata ruang kota tidak dapat dilepaskan dari persoalan pengaturan tata ruang secara umum, karena keduanya saling terkait dan integral”.

Sejak ribuan tahun yang lalu, fenomena perkembangan kota di berbagai tempat, suku bangsa akan selalu dipengaruhi oleh dinamika perkembangan masyarakatnya yaitu perkembangan kehidupan sosial, ekonomi, budaya, politik dan pendidikan yang tercermin dalam perkembangan kotanya. Dinamika dan perkembangan masyarakat tumbuh dan berkembang secara alamiah karena masyarakat yang hidup selalu ingin memenuhi kebutuhan hidupnya dan mengekspresikannya didalam setiap perkembangannya. Oleh karena itu perubahan dalam setiap aspek kehidupan kota, baik itu perubahan sosial, ekonomi, budaya, politik dan pendidikan sebaiknya dipandang sebagai suatu dinamika kehidupan yang selalu akan berkesinambungan. Karena itu dapat dikatakan bahwa kota adalah sesuatu yang berproses yang selalu disertai oleh dimensi waktu dan faktor kehidupan manusia di dalamnya. Namun demikian perkembangan pesat yang terjadi dalam sebuah kota pada kenyataannya tidak selalu diikuti dengan pengembangan-pengembangan serta perubahan-perubahan

yang mendukung dalam kawasan tersebut, sehingga terjadilah ketimpangan-ketimpangan baik secara sosial, ekonomi, budaya, politik dan pendidikan.<sup>2</sup>

Disamping kawasan perkotaan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2008 juga mengenal kawasan perkotaan baru, yang didefinisikan dalam pasal 1 angka 2, yaitu “ kawasan pedesaan yang direncanakan dan dibangun menjadi kawasan perkotaan.

Pengembangan kawasan ini memerlukan konsep yang matang, sehingga akan memberikan rasa nyaman kepada masyarakat serta sesuai dengan lingkungan hidup yang tentunya memerlukan keseimbangan. Dalam kaitan dengan pengembangan wilayah ini, Sutami sebagaimana dikutip oleh Syarifuddin Hasyem, menyebutkan bahwa untuk pengembangan wilayah, konsep pengembangan infrastruktur yang secara intensif dilakukan memerlukan analisis wilayah yang mencakup keterkaitan aspek sosial, budaya, ekonomi sumberdaya alam, fisik lingkungan. Hasil analisis kemudian digunakan sebagai dasar perencanaan pengembangan wilayah yang dituangkan dalam pengembangan dimensi-dimensi suprastruktur dan infrastruktur.<sup>3</sup>

## **2. Kriteria, Bentuk dan Dasar Perencanaan Kawasan Perkotaan**

Untuk menentukan apakah suatu kawasan termasuk dalam kawasan perkotaan, maka perlu ditentukan kriterianya, sehingga menjadi jelas perbedaannya dengan kawasan pedesaan. Untuk menjawab itu Permendagri Nomor 1 Tahun 2008, Pasal menyebutkan :

Kriteria kawasan perkotaan meliputi :

- a. Memiliki karakteristik kegiatan utama budidaya bukan pertanian atau mata pencaharian penduduknya terutama dibidang industri, perdagangan dan jasa; dan
- b. Memiliki karakteristik sebagai pemusatan dan distribusi pelayanan barang dan jasa didukung prasarana dan sarana termasuk penggantian moda transportasi dengan pelayanan skala kabupaten atau beberapa kecamatan.

---

<sup>2</sup> Rinaldi Misra, *Elemen Tata Ruang Kota*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012 , hlm 3.

<sup>3</sup> Syarifuddin Hasyim, *Pendekatan Hukum Tata Ruang Dalam Investasi Dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Disertasi, Unpad, Bandung, 2004, hlm. 52.

Disamping kriteria, maka bentuk dari sebuah kawasan perkotaan juga diatur dalam Pasal 2 Permendagri Nomor 1 Tahun 2008, yaitu :

- a. Kota sebagai daerah otonom;
- b. Bagian daerah kabupaten yang memiliki cirri perkotaan; atau
- c. Bagian dari dua atau lebih daerah kabupaten yang berbatasan langsung dan memiliki ciri perkotaan.

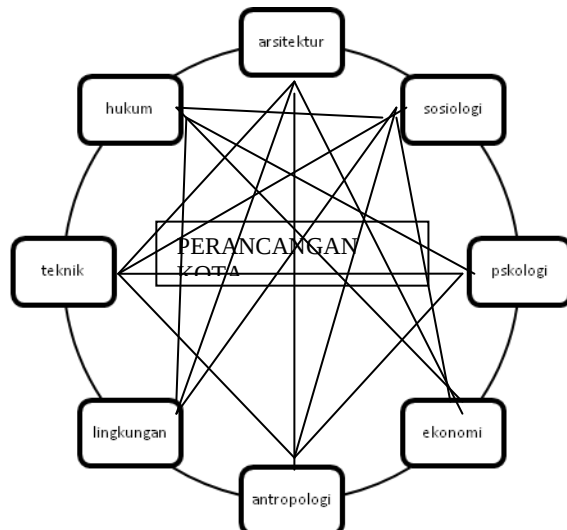
Dalam melaksanakan perencanaan kawasan perkotaan, maka harus dipertimbangkan beberapa aspek, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1), yang merincikan faktor-faktor tersebut adalah :

- a. Aspek ideologi, politik, sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, teknologi dan pertahanan dan keamanan Negara kesatuan republik Indonesia;
- b. Pendekatan pengembangan wilayah terpadu;
- c. Peran dan fungsi kawasan perkotaan;
- d. Keterkaitan antar kawasan perkotaan dan antara kawasan perkotaan dengan kawasan perdesaan;
- e. Keterpaduan antara lingkungan buatan dengan daya dukung lingkungan alami; dan
- f. Pemenuhan kebutuhan penduduk kawasan perkotaan.

Perencanaan kawasan perkotaan dilaksanakan secara terintegrasi antara matra ruang, program dan kegiatan.(Pasal 6 ayat (2) ).

Beckley (1979), sebagaimana dikutip oleh **Bambang Herianto, (2011:94)** menyebutkan bahwa perancangan kota adalah “pendekatan multidisiplin untuk merancang lingkungan buatan”.

Pendapat ini digambarkan dalam bentuk Diagram sebagai berikut :



Gambar di atas menunjukkan hubungan antara perencanaan kota sebagai kebijakan publik dengan ilmu pengetahuan lainnya dalam proses perencanaan.

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa perencanaan kota tidak dapat dilakukan dengan mengandalkan suatu ilmu tertentu, namun memerlukan kolaborasi antar disiplin ilmu. Hal ini menunjukkan betapa kompleksnya persoalan perencanaan kota. Hukum merupakan salah satu bagian yang penting dalam perencanaan kota, terutama menyangkut dengan landasan hukum dalam mengatur suatu perencanaan, termasuk perencanaan kota.

Menurut Shirvani, perencanaan kota adalah bagian dari proses perencanaan kota (*urban planning*) yang berkaitan dengan perancangan fisik kota (*physical design of city*) dan mengelola kualitas lingkungan kota (*environmental management of city*).<sup>3</sup>

### 3. Problematika dalam Perencanaan dan Tata Kota

Diakui atau tidak, sebagian besar pembangunan kota di Indonesia kurang mengandalkan perencanaan tata ruang yang baik. Bahkan hebatnya, jikapun sudah ada tata ruang, aparat tidak segan-segan melakukan “pembangkangan” dengan melakukan “pembiaran” atas pelanggaran terhadap tata ruang yang ada. Terlalu banyak contoh dimana tata ruang dikembangkan untuk daerah resapan, daerah hijau, ataupun daerah hunian, dikembangkan menjadi daerah-daerah komersial dengan bangunan bertingkat diatasnya.

Situasi pembangunan perkotaan di Indonesia hampir keseluruhan mempunyai ciri yang hampir sama diseluruh kota, yakni bahwa : (1) pada umumnya pelaksanaan pembangunan dan pendirian bangunan yang tidak melalui perijinan yang konsisten dan ketat; (ii) kegiatan pembangunan tidak seiring dengan arah penyediaan infrastruktur; serta (iii) masih hadirnya lingkungan-lingkungan perumahan dengan kualitas lingkungan yang berada di bawah standar normal. Disisi lain pembangunan juga tidak berdasarkan pada sistem pengawasan terhadap berbagai bentuk pelanggaran perijinan bangunan secara efektif. Pembangunan tidak atau kurang memperhatikan keserasian dan integrasi antara mekanisme perijinan tata ruang dengan pelaksanaan Analisa tentang dampak lingkungan (Amdal).

Semua persoalan mengenai pembangunan dan lingkungan di perkotaan pada dasarnya bertumpu pada pemenuhan kulaitas dan eksistensi tata ruang kota yang ada. Oleh karena itu, tata ruang dapat dikatakan sebagai dasar dan kerangka utama dari pengelolaan kota secara keseluruhan. Oleh karena itu perlu dicari solusi sebagai jalan keluar untuk mengatasi permasalahan itu, antara lain dengan memperhatikan elemen-elemen penting dalam pengelolaan tata ruang perkotaan di Indonesia.

Ada beberapa elemen utama rencana tata ruang menjadi isu-isu utama yang perlu diperhatikan dalam memahami berbagai kenyataan yang berlangsung di Indonesia.

Pertama, dalam mengelola dan merencanakan kota, para pembuat kebijakan tentu memperhatikan dokumen rencana tata ruang. Dokumen ini memaparkan berbagai tingkatan rencana sesuai tingkat kedalaman dan yang memuat :

- Peruntukan untuk kegiatan masa depan (yang direncanakan)
- Program kegiatan yang terkait dengan upaya realisasi rencana tata ruang
- Pihak-pihak yang (potensi) bertanggung jawab untuk melaksanakan program/kegiatan yang dimaksud di atas. serta

---

<sup>3</sup> Bambang Heryanto, *Roh Dan Citra Kota*, Brilian Internasional, 2011, hlm, 95.

- Peta rencana penggunaan tanah, sebagai basis perijinan pembangunan.<sup>4</sup>

Dari uraian di atas terlihat bahwa elemen perencanaan ini jangkauannya jauh kedepan, yaitu peruntukannya untuk masa depan, serta terkait dengan perijinan bangunan. Hal ini sangat penting karena untuk menata bangunan perlu pengawasan dari pemerintah melalui instrument perijinan, sehingga keteraturan dalam sebuah kota akan dapat terwujud

Penelaahan dokumen ini setidaknya difokuskan pada pertanyaan, seberapa efektifkah penerapannya dilapangan.

Kedua, Setelah Perda (qanun) tata ruang dihasilkan, elemen yang juga perlu diperhatikan adalah konsistensi dari pelaksanaannya. Sebagai sebuah produk hukum, sudah selayaknya perda (qanun) rencana tata ruang dilaksanakan secara konsisten. Agar pelaksanaan perda tidak mengalami hambatan yang berarti., pembahasan perda seperti ini perlu pula dikaitkan dengan efektifitasnya.

Ketiga, elemen revisisi tata ruang yang merupakan kegiatan lanjutan setelah dokumen tata ruang menjadi perda juga membutuhkan perhatian serius dari pihak legislatif. Pihak legislatif perlu mengembangkan mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan perda. Kegiatan pengawasan yang selama ini lebih memberikan penekanan terhadap pelaksanaan program-program pembangunan perlu diperluas kedalam elemen ini. Agenda pengawasan yang dilakukan oleh legislatif perlu melibatkan partisipasi publik.

Pembahasan tentang tata ruang di Indonesia pada umumnya belum memasukkan elemen kota berkelanjutan. Jika elemen ini telah dimasukkan, tingkat kedalaman dan luas cakupannya masih relatif terbatas. Oleh karena itu pihak legislatif dapat mengajak semua pembuat kebijakan tentang tata ruang agar memeperhatikan berbagai aspek kota berkelanjutan. Harus melakukan optimalisasi terhadap aspek sosial, lingkungan hidup dan kelembagaan dengan sedapat mungkin meminimalkan aspek ekonomi.

---

<sup>4</sup> Guritno Soerjodibroto, *Op. Cit*, hlm. 14.

### C. PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa permasalahan perkotaan sangat kompleks, sehingga memerlukan suatu konsep perencanaan dalam menata kawasan perkotaan. Dalam Perencanaan kawasan perkotaan perlu memperhatikan beberapa elemen yang sangat penting, salah satunya adalah pengaturan mengenai perencanaan tata kota itu sendiri, sehingga apa yang diharapkan oleh masyarakat dalam perencanaan tata kota yaitu terwujudnya kesejahteraan serta keadilan bagi seluruh rakyat menjadi kenyataan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Effendi, dkk, 2010, *Sinergisitas Penataan Ruang*, Kanun, Jurnal Ilmu Hukum, Nomor 52 Tahun XII, Desember 2010.
- Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Hasyim, Syarifuddin, 2004, *Pendekatan Hukum Tata Ruang Dalam Investasi Dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Disertasi, Unpad, Bandung.
- Heryanto, Bambang, 2011, *Roh Dan Citra Kota*, Brilian Internasional, Jakarta.
- Misra, Rinaldi, 2012, *Elemen Tata Ruang Kota*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Soerjodibroto, Guritno, 2006, *Tata Ruang Dalam Pembangunan Kota yang Berkelanjutan*, Adeksi, Jakarta.
- Soekartawi, 1990, *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan Dengan Pokok Bahasan Khusus Perencanaan Pembangunan Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Tim Redaksi Nuansa Aulia, 2008, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan RI, Penataan Ruang Wilayah Nasional*, Nuansa Aulia, Bandung.

#### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.